

Planungspraktische Umsetzung

Weick, Theophil

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Weick, T. (2007). Planungspraktische Umsetzung. In T. Weick, C. Jacoby, & S. M. Germer (Hrsg.), *Monitoring in der Raumordnung: Beispiele für Ansätze zur Überwachung der Umweltauswirkungen bei der Plandurchführung aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland* (S. 29-35). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-340537>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Theophil Weick

Planungspraktische Umsetzung

S. 29 bis 35

Aus:

Theophil Weick, Christian Jacoby, Stefan M. Germer (Hrsg.)

Monitoring in der Raumordnung

Beispiele für Ansätze zur Überwachung der Umweltauswirkungen
bei der Plandurchführung aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland

Arbeitsmaterial der ARL 336

Hannover 2007

Theophil Weick

2.3 Planungspraktische Umsetzung

2.3.1 Prüfung der Umweltauswirkungen als Baustein einer prozessintegrierten Vermeidungsstrategie

Die Ausgestaltung der konkreten, planungspraktischen Umsetzung des Monitorings hängt ebenso wie die Ausgestaltung der Umsetzung der Prüfung der Umweltauswirkungen von dem zugrunde liegenden Planungsverständnis ab.

Zentrale Aufgabe der Raumordnung ist die Umsetzung der Leitvorstellung nachhaltiger Raumentwicklung über die Koordination der siedlungs- und freiraumorientierten Nutzungsansprüche sowohl in qualitativer Hinsicht (Zuordnung und Verteilung der Art der Nutzung) als auch in quantitativer Hinsicht (Maß der Zuordnung und Verteilung).

Wesentliche Zielsetzung hierbei ist die Erzeugung nachhaltiger Raumnutzungsmuster i. S. einer räumlichen Gesamtkonzeption, die zum einen ausreichenden Freiraum erhält, zum anderen ein ausgewogenes Verhältnis zwischen besiedelter und unbesiedelter Fläche sichert und damit die Voraussetzung für eine ausreichende Umweltqualität schafft, die wiederum Voraussetzung für die Realisierung der Daseinsgrundfunktionen des Menschen ist (Funktionsbedingung).

Dabei muss sichergestellt werden, dass

- auf Ebene der Regionalplanung nur das gesteuert wird, was auf dieser Ebene auch zu steuern ist und nicht anderweitig besser gesteuert werden kann,
- auf Ebene der Regionalplanung nur dann gesteuert wird, wenn Zieladressaten benannt werden können,
- auf Ebene der Regionalplanung nur dann gesteuert wird, wenn das einsetzbare Instrumentarium auch hinreichende Steuerungswirkung zeitigt oder erwarten lässt.

Die Prüfung der Umweltauswirkungen zielt demnach insbesondere auf räumlich und sachlich hinreichend konkrete, umwelterhebliche Standort-, Trassen- und Gebietsausweisungen, die den Rahmen setzen für UVP-pflichtige Vorhaben.

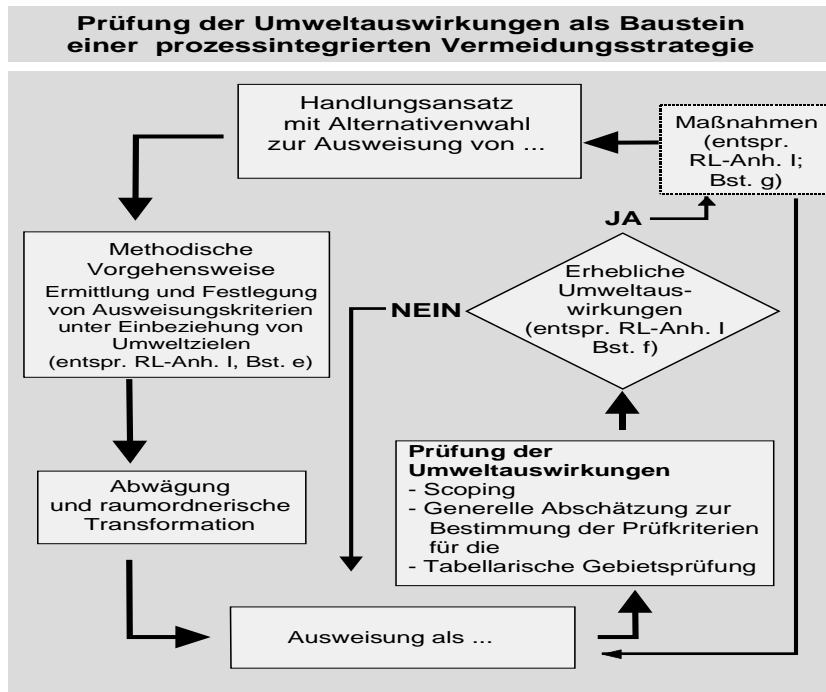
Dabei muss es sich bei den Ausweisungen um Ziele der Raumordnung und ggf. – soweit räumlich konkretisiert – um Grundsätze handeln. Weitere Planinhalte werden nicht schwerpunktmäßig der Umweltprüfung unterworfen.

Kern der Prüfung der erheblichen Umweltauswirkungen ist dabei – neben der Überprüfung des jeweiligen Handlungsansatzes – die Ausgestaltung der methodischen Vorgehensweise bei der Festlegung der Standort-, Trassen- und Gebietsausweisungen i. S. einer iterativen Kalibrierung des ausweisungssteuernden Kriterienbündels mit dem Ziel, erhebliche Umweltauswirkungen zu vermeiden, zu vermindern sowie ggf. auszugleichen.¹

¹ Hierzu vgl. Weick, T. (2005): Erste Erfahrungen mit der Umweltprüfung auf Ebene der Regionalplanung. In: Spannowsky, W.; Krämer, T. (Hrsg.): Die aktuellen Änderungen des BauGB sowie des ROG 2004 und die Auswirkungen auf die Praxis. Köln u. a., S. 73-80 sowie Weick, T. (2005): Schlanker Plan mit integrierter Umweltprüfung. Das Beispiel Westpfalz. In: Aktuelle Probleme des Fachplanungs- und Raumordnungsrechts 2004 (= Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 173). Berlin, S. 311-324.

Darüber hinaus dient die Prüfung der Umweltauswirkungen der Vorbereitung der Abwägungsentscheidung. Umweltauswirkungen sind daher nur in dem Umfang zu ermitteln, wie sie für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungserheblichkeit)².

Abb. 1: Prüfung der Umweltauswirkungen als Baustein einer prozessintegrierten Vermeidungsstrategie



Quelle: PGW 07-2006

Von der Ausgestaltung der methodischen Vorgehensweise zu unterscheiden ist die Ausgestaltung der Abwägung, die nach den materiellrechtlichen Anforderungen der entsprechenden Belange zu erfolgen hat. D.h. unabhängig von der expliziten Einbeziehung von Umweltzielen sind alle abwägungsrelevanten Belange gleichgewichtig in den Abwägungsvorgang einzustellen. Erst in der Abwägungsentscheidung erfolgt die ebenen- und schutzgutspezifische Gewichtung; eine – von fachlicher Seite problematisierte³ – Veränderung des materiellen Gewichts der Umweltbelange geht mit der Umweltprüfung nicht einher.

Während also in den Abwägungsvorgang alles einzustellen ist, was nach Lage der Dinge eingestellt werden muss, und alles miteinander und gegeneinander abzuwägen ist, geht es in der SUP um die Prüfung bestimmter erheblicher Auswirkungen des Plans oder Programms auf die Umwelt sowie um deren Vermeidung, Verminderung und ggf. Ausgleich (eingegrenzte Prüfung).⁴

Dabei geht es weder um die Prüfung sämtlicher Umweltauswirkungen noch gar um die Prüfung der Berücksichtigung sämtlicher Umweltziele. Die Ermittlung der zum

² Vgl. Stüer, B. (2005): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. 3. Auflage. München, Rdn. 828, S. 318.

³ Vgl. Ritter, E.-H. (2005): Planungscontrolling: Konsequenz aus der Pflicht zur Strategischen Umweltprüfung. In: Die öffentliche Verwaltung, H. 22/2005, S. 931 f.

⁴ Vgl. Schink, A. (2005): Umweltverträglichkeitsprüfung/Umweltprüfung. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1191 (1198).

Abwägungsmaterial gehörenden Umweltbelange wird begrenzt durch die Angemessenheit, Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit.⁵

2.3.2 Monitoring als Instrument zur Überwachung der Plandurchführung

Definitiorische Vorbemerkung

Nach Art. 10 der SUP-RL (Richtlinie 2001/42/EG), § 14m UVPG (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 25. Juni 2005) und § 7 Abs. 10 ROG (Raumordnungsgesetz vom 24. Juni 2004) *überwachen* die Mitgliedstaaten die *erheblichen* Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt, um unter anderem frühzeitig *unvorhergesehene, negative* Auswirkungen zu ermitteln und um in der Lage zu sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

Bezüglich der „*Durchführung der Pläne und Programme*“ ist Folgendes anzumerken:

Zwar dient die Überwachung i. d. R. der Feststellung der nutzungsbedingten Umweltauswirkungen und knüpft somit an den Zeitpunkt der Nutzungsaufnahme an.⁶ Bedingt aber durch die hierarchische Stufung des deutschen Systems der räumlichen Gesamtplanung ist Durchführung gerade der höherstufigen Pläne und Programme schwerpunktmäßig immer Verwirklichung im nachfolgenden Verwaltungshandeln⁷ – und keine – wie auch immer geartete – baulich-physische Umsetzung. Die Planverwirklichung findet in nachgelagerten Verfahren und/oder auf nachgelagerten Ebenen statt: im Regelfall sind dies das Raumordnungsverfahren, fachrechtliche Zulassungsverfahren sowie die Verfahren der Bauleitplanung. Zwar lassen sich tatsächliche Umweltauswirkungen in ihrer Gesamtheit erst dann zuverlässig ermitteln, wenn auch die baulich-physische Umsetzung erfolgt ist; ein – eventuell Jahre dauerndes – Abwarten führt allerdings dazu, dass negative Umweltauswirkungen zu spät erkannt werden, um geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können.⁸

Sind aufgrund der Durchführung des Plans oder Programms erhebliche negative Umweltauswirkungen zu erwarten, so sind Maßnahmen zu benennen, die geplant sind, um diese Auswirkungen zu verhindern bzw. zu vermeiden. Von Bedeutung hierbei ist, dass es sich unter dem zugrunde liegenden prozessualen Planungsverständnis bei Vermeidungsmaßnahmen ausschließlich um die Ausgestaltung des Handlungsansatzes, einschließlich der Alternativenprüfung sowie der methodischen Vorgehensweise handelt – also eine Änderung der Planfestlegung selbst darstellt und nicht eine – wie auch immer gestaltete – Behandlung ihrer Auswirkung.

Die *Erheblichkeit* bemisst sich dabei nach den im Rahmen der Umweltprüfung angelegten Maßstäben, die dort unter Heranziehung der entsprechenden Umweltschutzziele gem. Buchst. e des Anhangs I der SUP-RL planungsebenen-, gebiets- und schutzgut-spezifisch festgelegt worden sind; die Anwendung der naturschutzfachlichen Begrifflichkeit scheidet daher aus.

Unter *unvorhergesehenen* Umweltauswirkungen werden Umweltauswirkungen verstanden, die nach Umfang, Schwere (Maß) und ggf. Art von den Prognosen der Umweltprüfung abweichen. Während Maß also abstellt auf den prognostizierten Grad der

⁵ Vgl. Stüer, B.: a. a. O., Rdn. 829, S. 318.

⁶ Vgl. Bunzel, A. (2006): Monitoring in der Bauleitplanung. In: Naturschutz und Landschaftsplanung, H. 6, S. 180.

⁷ So auch Peters, H.-J.; Balla, S. (2006): UVPG-Kommentar. Baden-Baden, Rdn. 10 zu § 14 m, S. 282.

⁸ Roder, M. (2004): Anforderungen der SUP-Richtlinie an ein Monitoring für Pläne und Programme. In: Monitoring und Bauleitplanung – neue Herausforderungen für Kommunen bei der Überwachung von Umweltauswirkungen. Hrsg. von Bunzel, A.; Frölich, F.; Tomerius, S., Berlin, S. 16.

Erheblichkeit (unerheblich/gering), stellt Art ab auf die unter der apodiktischen Annahme (erheblich/unerheblich) erstellte Prognose, wonach keine Erheblichkeit konstatiert wurde.

Gegenstand und Ziel des Monitorings

Gegenstand des Monitorings sind ausschließlich die erheblichen Umweltauswirkungen, und zwar nur soweit sie aufgrund der Durchführung der Pläne und Programme eintreten; in erster Linie wird es sich um unvorhergesehene erhebliche Umweltauswirkungen handeln.⁹

Ziel ist es, diese zu ermitteln, um in der Lage zu sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Diese Abhilfemaßnahmen werden in erster Linie für nachfolgende fachplanerische Entscheidungen oder im Rahmen der Bauleitplanung in Betracht kommen bzw. in Zulassungsverfahren. Sie können aber auch zu einer Änderung bzw. Fortschreibung des Raumordnungsplans führen.¹⁰

Um unvorhergesehene negative Umweltauswirkungen bei der Durchführung eines Plans oder Programms rechtzeitig erkennen zu können, erscheint es zweckmäßig,

- die Festlegungen, für die unter Berücksichtigung geplanter Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen keine verbleibenden erheblichen Auswirkungen prognostiziert wurden, dem Monitoring zu unterwerfen; hierbei geht es um die Überprüfung der Prognose hinsichtlich Umfang und Schwere der Umweltauswirkungen (Maß der Umweltauswirkungen) in Verbindung mit der Überwachung der Umsetzung der Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen;

daneben

- die weiteren in der SUP schwerpunktmäßig untersuchten Festlegungen, für die – auch ohne den Einsatz von Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen – keine verbleibenden erheblichen Auswirkungen prognostiziert wurden, dem Monitoring zu unterziehen; hierbei geht es in erster Linie um die Überprüfung der Prognose hinsichtlich Umfang und Schwere der Umweltauswirkungen (Maß der Umweltauswirkungen);

sowie darüber hinaus

- für sonstige Festlegungen, für die von vorneherein im Rahmen des Scopings keine Erheblichkeit angenommen worden war und die deshalb in der Umweltprüfung nicht schwerpunktmäßig geprüft wurden, das Ergebnis des Scopings im Hinblick auf den ermittelten Prüfungsumfang der Umweltprüfung einem Plausibilitätstest zu unterziehen; hierbei geht es in erster Linie um die Evaluierung der Schwerpunktsetzung bei der Umweltprüfung (Art der Umweltauswirkungen).

Für als verbleibend prognostizierte erhebliche Umweltauswirkungen ist das Monitoring hinsichtlich Umfang und Schwere (Maß) der Umweltauswirkungen obligatorisch.

Liegen plan- oder programmaffine Monitoringergebnisse bzw. Erkenntnisse aus der SUP der nachgelagerten Ebene bzw. Verfahren vor, sind diese von den jeweiligen Behörden gemäß § 14m Abs. 3 UVPG auf Verlangen zur Verfügung zu stellen und vom Träger der überörtlichen Gesamtplanung zu berücksichtigen.¹¹

⁹ Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W.; Reitzig, F.; Schmitz, H. (2005): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Textsammlung und Kommentar. Berlin, RN 90.

¹⁰ Ebenda, RN 91.

¹¹ Vgl. hierzu auch die Ausführungen unter Kap. 2.2. dieser Veröffentlichung.

Wie eingangs festgestellt, sind Gegenstand des Monitorings ausschließlich die Umweltauswirkungen, die aufgrund der Durchführung der Pläne und Programme eintreten. Voraussetzung für das Monitoring ist somit stets, dass ein nachweisbarer kausaler Zusammenhang zwischen beobachtbaren Umweltveränderungen und den Festlegungen von Plänen und Programmen angenommen werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es ausdrücklich nicht Aufgabe des Monitorings ist, Wissens- und Forschungslücken zu füllen.

Das Monitoring erfordert auch nicht, dezidiert die Berücksichtigung von sämtlichen vorliegenden Umweltzielen über eine permanente und systematische Umweltbeobachtung¹² zu überprüfen. Die für die Raumordnung bedeutsamen Umweltziele haben bei der Gestaltung der Kriterien zur Ausweisung von Festlegungen in den Plänen und Programmen einzufließen („ausweisungssteuernde Kriterienbündel“); damit wird angestrebt, den Grad der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen von Planfestlegungen zu minimieren. Die Überwachung der Berücksichtigung der Umweltziele ist somit integraler Bestandteil des Ausweisungsprozesses.

Umweltauswirkungen, die sich ergeben aufgrund von Abweichungen von den Vorgaben höherstufiger Pläne und Programme oder aufgrund ihrer Nichtbeachtung, stellen keine Umweltauswirkungen i. S. der SUP-RL dar und unterliegen damit nicht dem Monitoring dieser Pläne und Programme.¹³ Denn: Abweichungen bedürfen eines förmlichen Verfahrens, das seinerseits die Umweltauswirkungen zu betrachten hat, wohingegen Nichtbeachtung schlicht als nicht gesetzeskonformer Akt zu qualifizieren ist.

Ebenso wie bei der SUP selbst ist beim Monitoring von Plänen und Programmen ein besonderes Augenmerk auf die Überwachung kumulativer, d. h. vorhabenübergreifender Umweltauswirkungen zu legen. Die Vorgehensweise hat sich (z. B. hinsichtlich geeigneter Bezugsräume und Parameter) an der entsprechenden Methodik der Umweltprüfung zu orientieren.

Zeiträume oder Intervalle, in bzw. zu denen die Überwachung durchzuführen ist, geben SUP-RL, UVPG oder ROG nicht vor; der Bezug zu „bei der Durchführung der Pläne und Programme“ verweist auf ein einzelfallbezogenes aktives Monitoring bei der Planverwirklichung im Verwaltungshandeln auf nachgelagerter Ebene bzw. in nachgelagerten Verfahren. Generell sollte die Überwachung in ein Planevaluierungskonzept zur Fortschreibung des Gesamtplanes eingebunden werden.¹⁴

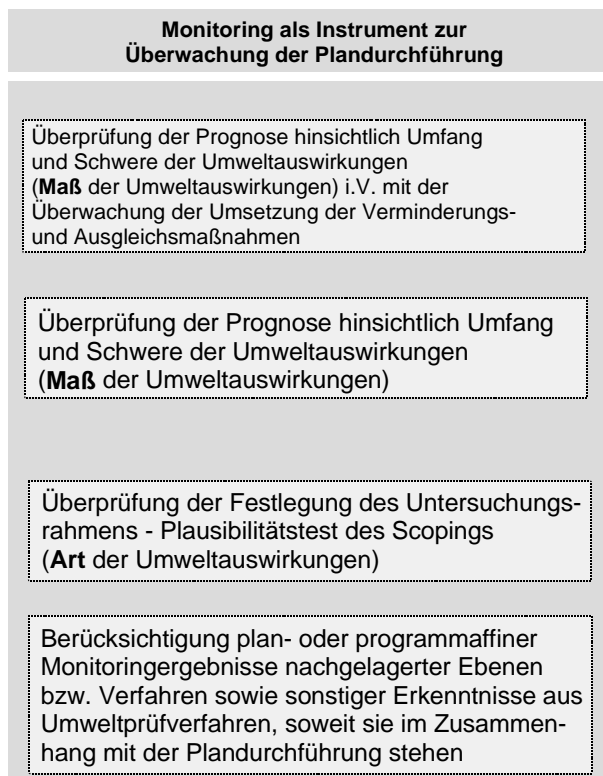
Für die *Intensität* des Monitorings gilt der Grundsatz, dass die Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen sich zu orientieren hat an dem Detaillierungsgrad des Plans oder des Programms, seiner Stellung im Kontext des Planungssystems und des Standes der Umsetzung.

¹² Eine gegenteilige Auffassung vertritt Ritter, E.-H., a. a. O., S. 935, wobei er diese Auffassung herleitet durch eine m. E. nicht zulässige Gleichsetzung von systematischem Umweltmonitoring und Überwachung; hier S. 931.

¹³ Roder, M.: a. a. O., S. 19.

¹⁴ Vgl. auch Peters, H.-J.; Balla, S.: a. a. O., Rdn. 14 zu § 14m, S. 283.

Abb. 2: Monitoring als Instrument zur Überwachung der Plandurchführung



Quelle: PGW 07-2006

2.3.3 Monitoring als integraler Teil der Planevaluierung

Wie dargestellt, zielt das Regelwerk der SUP-RL im Kern auf die Ermittlung und Bewertung der aufgrund der Plandurchführung eintretenden erheblichen Umweltauswirkungen einschließlich der Benennung von Maßnahmen zu deren Vermeidung, Verminderung und Ausgleich sowie der Beschreibung von Maßnahmen zur Überwachung der Umweltauswirkungen.

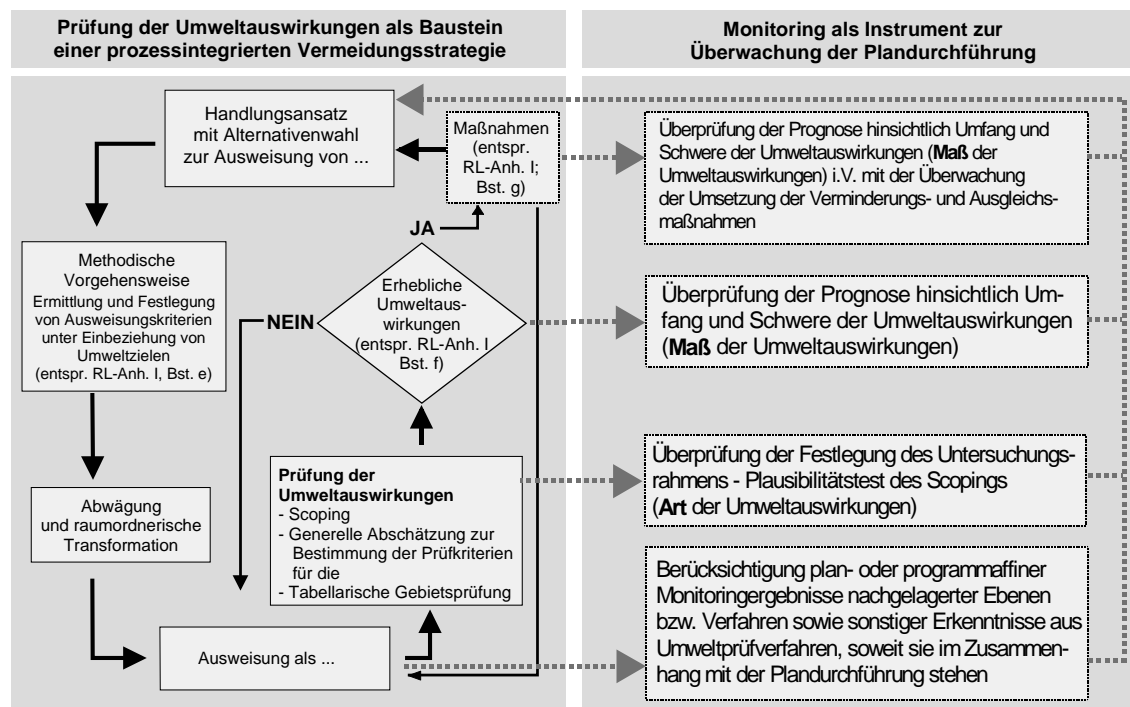
Wie – ebenfalls – dargestellt, kann der Gesamtansatz zur Umweltprüfung unter Beachtung der zeitlichen Abfolge der Einzelaktivitäten zerlegt werden in eine Prüfung der Umweltauswirkungen als prozessintegrierte Vermeidungsstrategie (Punkt 2.3.1) und in eine zeitlich nachgelagerte Überprüfung von Maß und Art der Umweltauswirkungen sowie die Überwachung der Umsetzung der Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen (Punkt 2.3.2).

Bei der zeitlich vorgelagerten Aktivität kann man auch von einer Ex-ante-Evaluation sprechen, im Falle der zeitlich nachgelagerten Aktivität von einer laufenden bzw. Ex-post-Evaluation.¹⁵

So gesehen, stellt sich das Monitoring als integraler Bestandteil einer Planevaluierung dar.

¹⁵ Vgl. Wollmann, H.: Evaluation. In: ARL (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S.274 f.

Abb. 3: Monitoring als integraler Bestandteil der Planevaluierung



Quelle: PGW 07-2006